

YTTRANDE

2020-05-07

Ärendenr:

NV-00715-20

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
i.e.remissvar@regeringskansliet.se
Andreas.Kannesten@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2019:63 Mer biogas! För ett hållbart Sverige (I2019/03474/E)

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser att nya styrmedel bör utformas för att ge långsiktiga styrsignaler för biogasmarknaden och inriktas primärt på att nå de svenska miljömålen. Naturvårdsverket anser också att det finns skäl för att premiera miljönyttan av att producera biogas.

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att det bör ges ett stöd för den miljönytta som rötning av organiskt avfall för biogas ger samhället (avsnitt 5) och att överväga att samla miljöprövningen av biogasanläggningar till en eller ett par länsstyrelser (avsnitt 13.9). Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att införa ett övergripande kvalitativt mål för ökad biogasproduktion i Sverige men anser inte att det bör införas kvantitativa och tekniskspecifika produktionsmål (avsnitt 12.3.2).

Naturvårdsverket anser att de föreslagna stödpaketen behöver utredas ytterligare innan genomförande, med hänsyn till att:

- Stödpaket 1 bör anpassas så att det styr biogasen bredare än till transportsektorn.
- Det är angeläget att också andra produktionstekniker än rötning av biogas får ta del av stöd, vilket kan motivera att utforma stödpaket 1 mer teknikneutralt om inte stödpaket 2 kan genomföras inom rimlig tid och med förutsebara villkor för berörda aktörer.

- Gränsdragningar och kopplingar mellan de föreslagna produktionspremierna och Klimatklivet måste utredas och klargöras bl.a. för att undvika dubbelstyrning som är kostsamt för samhället.
- Nya eller omfördelade anslag för produktionsstöd behöver klargöras och konsekvensutredas för att visa vilken ökad nytta produktionspremierna ger jämfört med andra sätt att använda skattemedel.

Naturvårdsverket bedömer att konkurrensvillkoren för vissa typer av svensk biogasproduktion skulle främjas av de föreslagna produktionspremierna. Naturvårdsverket anser emellertid att nya styrmedel bör adressera problem med begränsad teknikutveckling, otillräckliga distributionsmöjligheter och snedfördelad information och kunskap hos de olika aktörerna i värdekedjan för biogas. Det är även angeläget att styra branschen mot minskat läckage av biogas som annars riskerar att reducera en stor del av biogasens klimatnytta. Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag på styrmedel inte till fullo möter dessa typer av problem.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Naturvårdsverket uppskattar att denna utredning om biogasmarkanden har genomförts. Produktion och användning av biogas kan bidra till att nå övergripande samhällsmål inom klimat, miljö och energiområdet. Bedömningen av biogasens klimatnytta behöver dock ta hänsyn till hur den framställs och vilka alternativ man har för de substrat som gasen framställs från, samt till hur väl man lyckas begränsa läckage av metan.

Naturvårdsverket anser att utredningen har gjort ett gediget arbete med att identifiera problem på biogasmarkanden och att analysera olika styrmedel för att motverka dessa problem. Men vi ser samtidigt vissa brister i utredningens styrmedelsanalys och vi är tveksamma till vissa av utredningens förslag och rekommendationer i deras nuvarande former.

Naturvårdsverket förstår att utredningens utgångspunkt enligt direktivet varit att söka lösningar för att ge mer konkurrenskraftiga villkor för produktion av biogas i Sverige. Naturvårdsverket bedömer dock att flera problem som står i vägen för en konkurrenskraftig biogasmarknad i Sverige inte adresseras tillräckligt av utredningens förslag på stödpaket. Naturvårdsverket anser att utredningen borde ha fördjupat sig i behovet av teknisk utveckling, distributionsmöjligheter och informationsproblem som skulle behöva olika styrmedel för att nå önskade mål. Vissa alternativa styrmedel avfärdas alltför snabbt och med bristande motiveringar.

Närmare synpunkter och kommentarer ges per avsnitt eller tema nedan. Vi pekar avslutningsvis på att författningsförslaget skulle behöva förtydligas i vissa delar inför ett eventuellt beslut för att undvika tillämpningsproblem.

Klimatnyttan av att ta tillvara metan genom rötning (avsnitt 5)

Naturvårdsverket tillstyrker att det bör ges ett stöd för den samhällsnytta som rötning av gödsel och avfall ger samhället. Det är bra om restprodukter som gödsel, slam och matavfall tas om hand genom rötning till biogas istället för att det lämnas obearbetat, inte minst för att minska utsläppen av växthusgaser från

jordbrukssektorn. Det finns dessutom ytterligare nyttor som utredningen går igenom, till exempel sysselsättningstillfällen i gröna näringar, att växtnäringsämnen återcirkuleras och ökad självförsörjning av biobränslen.

Biogasen idag – en sammanfattning av nuläget (avsnitt 10)

Naturvårdsverket tolkar problemanalysen i avsnitt 10 som att huvudfokus ligger på att konkurrensvillkoren för svensk biogas är sämre än för biogas från bland annat Danmark, Tyskland och Nederländerna där det finns riktade produktionsstöd.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det inte motiverat att ge stöd till produktionen av en vara eller tjänst utifrån argumentet att varan eller tjänsten inte kan stå sig i den internationella konkurrensen. Naturvårdsverket hade gärna sett att utredningens problemanalys hade inriktats mer på olika marknadsrelaterade problem som staten kan åtgärda istället för att fokusera på att utjämna konkurrensvillkoren mellan vissa länder. Problemen gäller bland annat brist på kommersiellt gångbara tekniker för framställning av biogas i vätskeform och för rötning av gödsel, informationsproblem och brist på infrastruktur för distribution av biogas.

Ekonomiska styrmedel – en genomgång av olika alternativ (avsnitt 11)

Naturvårdsverket anser att den styrmedelsanalys som görs i kapitel 11 och sammanfattas i tabell 11.1 är alltför begränsad. Naturvårdsverket ser brister i analysen av fördelar och nackdelar med olika styrmedel (i avsnitt 11.4.1-11.4) vilket gör slutsatserna och rekommendationerna mindre övertygande. Vissa intressanta förslag på styrmedel har avfärdats utan tillräcklig motivering. Naturvårdsverket är därför tveksam till utredningens slutsatser och rekommendationer om vilka styrmedel som bör införas.

Naturvårdsverket hade bland annat önskat mer diskussion kring handlingsalternativ i form av reduktionsplikt för fordonsgas respektive naturgas (den senare i form av certifikatsystem), samt förslaget om högre skatt på fossila alternativ som kompletterande åtgärd till en gödselpremie redan nu.

Naturvårdsverket ser för övrigt att utredningens val och utformning av kriterier, för att utvärdera olika styrmedels lämplighet, i vissa delar hade kunnat renodlas och göras tydligare. Vissa av kriterierna lämpar sig egentligen inte för utvärdering av olika styrmedel utan handlar snarare om argument för att utforma ett visst styrmedel. Vi konstaterar bland annat att kriteriet att ”minska konkurrenssnedvridningen mellan inhemskt producerad och importerad biogas” ger fördel till det styrmedel som ger den högsta ekonomiska ersättningen till mottagaren och det handlar då snarare om stödnivåer än om val av styrmedelstyp.

Ett nytt ekonomiskt styrmedel för biogas (avsnitt 12)

Nedan följer synpunkter kopplade till vissa delavsnitt och några övergripande frågor som behandlas i avsnitt 12.

Produktionsmål för biogas (avsnitt 12.3.2)

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att införa ett kvalitativt mål för ökad biogasproduktion i Sverige. Ökad produktion av biogas behöver bidra till att nå de svenska miljömålen.

Naturvårdsverket avstyrker dock förslaget om att införa ett specifikt produktionsmål. Ett produktionsmål riskerar att störa mer än stimulera biogasmarknaden och därtill öka kostnaderna för samhället. Styrsignalen blir dessutom osäker om det finns möjlighet att revidera målet med jämna mellanrum utifrån en rad olika omständigheter. Det kan också bli onödigt kostsamt att uppnå ett specifikt mål, i synnerhet om det finns alternativa tekniker för framställning av biodrivmedel som på ett mer kostnadseffektivt sätt skulle kunna bidra till de övergripande målen.

Stödpaket 1 och 2 (avsnitt 12.5)

Naturvårdsverket konstaterar att konkurrenssituationen för biogasproduktion i Sverige har varit vägledande för utredningens val av styrmedel. Naturvårdsverket tolkar att syftet med de två föreslagna stödpaketen, med produktionspremier, framförallt är att utjämna priset på biogas som produceras i Sverige jämfört med i andra länder. De föreslagna styrmedelpaketerna kan bidra till att överkomma denna prisskillnad, men kostnaden för samhället blir sannolikt högre än om styrmedlen utformats för att överkomma de marknadsmisslyckanden som har identifierats. Vi anser inte att låg konkurrenskraft är ett marknadsmisslyckande och det är därför inte lämpligt som primärt motiv för produktionspremier.

Ur ett generellt perspektiv bör styrmedel sättas in så nära problemets källa som möjligt. I fallet med biogas återfinns problemen på flera ställen i värdekedjan inklusive i produktionsfasen vid rötning av gödsel och annat biogent avfall. Då handlar det om att stödja de positiva externa effekter som uppstår i samhället när man blir av med växthusgaserna som finns i gödsel eller annat biogent avfall. Naturvårdsverket anser därför att en gödselgaspremie är motiverad liksom att stödja den klimatnytta som ges med rötning av matavfall och slam.

Ett annat problem tycks vara brist på tekniska möjligheter i olika delar av värdekedjan. Detta kan motivera ekonomiskt stöd under en begränsad period. Naturvårdsverket tolkar utredningen som att produktionspremierna i vissa avseenden är avsedda att uppmuntra till utveckling av nya tekniker. Med ett sådant syfte blir styrmedlet (som då kanske bör kallas något annat än produktionspremie) mer intressant.

Syftena med styrmedlen behöver alltså klargöras, även för att senare kunna utvärdera om avsedda effekter uppnås. Det hade för övrigt varit intressant att få veta mer om effekterna av produktionspremier i de länder som har tillämpat den sortens styrmedel hittills.

Naturvårdsverket anser att idén om att tillämpa någon form av auktioneringssystem inom ramen för stödpaket 2 är intressant. Det skulle kunna ge incitament till aktörerna att avslöja sina kostnader och staten får på så vis en bättre bild till exempel av kostnader och lämplig nivå på budget för att stödja

den tekniska utvecklingen. Ett auktioneringssystem riskerar dock att bli komplicerat.

Styrmedel som premierar vissa sektorer

Naturvårdsverket ser behov av att närmare överväga utformningen av stödpaket 1 innan införande för att inte styra biogasen till primärt en sektor.

Uppgraderings- respektive förvätskningspremierna i stödpaket 1 främjar primärt produktion av biogas för transportsektorn, även om det till viss del också kan bli till fördel för användning i industrin eller kraftvärmeproduktion. Biogas bör användas så att den ger största möjliga miljö- och klimatnytta för samhället.

Naturvårdsverket bedömer att behovet av biodrivmedel kommer att behöva öka för att klimatmålet till 2030 ska uppnås. Naturvårdsverket vill samtidigt passa på att understryka att man inte bör ge för mycket stöd till en viss typ av förnybart drivmedel. Man bör eftersträva ett helhetsperspektiv med ett likartat stöd i kr per kWh till alla biobränslen. De bränslen som bör främjas är de som ger störst klimatnytta i förhållande till kostnaderna. Man behöver då väga in ett långsiktigt kostnadsperspektiv samt ett livscykelperspektiv i beräkningarna av klimatnyttan.

Styrmedel som premierar vissa tekniker

Naturvårdsverket anser att styrmedel för att öka biogasproduktion och -användning bör vara utformade mer teknikneutralt än utredningens förslag på stödpaket 1. Naturvårdsverket konstaterar vidare att det föreslagna stödpaket 2, som syftar till att bredda produktionen, förädlingen och användningen av biogas och andra förnybara gaser inom fler sektorer, inte är färdigt för genomförande och därför ska utredas vidare. Detta riskerar att fördröja stöd och därför missgynna andra tekniker än de som premieras i stödpaket 1. Det är angeläget att också andra produktionstekniker än rötning av biogas får ta del av stöd, vilket kan motivera att utforma stödpaket 1 mer teknikneutralt om inte stödpaket 2 kan genomföras inom rimlig tid och med förutsebara villkor för berörda aktörer.

Koppling till andra befintliga styrmedel

Naturvårdsverket noterar att utredningen föreslår att produktionspremierna ska finnas tillsammans med nuvarande stöd till investeringar i produktion och distribution av biogas i Klimatklivet. Utredningen skriver att ”det redan existerande Klimatklivet kompletterar dessa nya stöd bra och det förordas att biogasen även fortsättningsvis är berättigad till stöd via Klimatklivet”. Om en ny eller utökad anläggning söker både investeringsstöd från Klimatklivet och produktionspremier kommer en samordning att behöva göras mellan ansvariga myndigheter. Naturvårdsverket anser att dessa gränsdragningar och kopplingar till nuvarande styrmedel måste utredas och klargöras innan eventuella produktionspremier införs. Naturvårdsverket bör medverka i detta.

Finansiering (avsnitt 12.7)

Naturvårdsverket anser att den föreslagna omfördelningen av anslag bör konsekvensutredas innan ett eventuellt genomförande. Utredningen ger inga tydliga svar på om produktionsstöd förväntas ge större nytta än användningen av anslagen för klimatinvesteringar, energiforskning eller anslaget miljöförbättringar inom jordbruket varifrån utredningen föreslår att

finansieringen av produktionsstöden ska tas. Naturvårdsverket förstår svårigheterna i att göra en sådan jämförande nyttoanalys, men vi hade önskat åtminstone en översiktlig bild av konsekvenserna av att omfördela medel.

Utvecklingen av ett biogasregister (avsnitt 13.3) och biogas i EU:s utsläppshandelssystem (avsnitt 13.5)

Naturvårdsverket håller med om att biogasanvändningen kan främjas bättre inom EU:s utsläppshandelssystem och vi ställer oss generellt positiva till att möjliggöra för EU ETS-anläggningar att tillgodoräkna sig biogas på naturgasnät genom avtal istället för övervakning av faktisk förbrukning. Naturvårdsverket utreder just nu hur och med vilka villkor som detta kan möjliggöras (inom ramen för regeringsuppdraget om hanteringen av biogas i EU:s utsläppshandelssystem).

Naturvårdsverket vill dock passa på att understryka att översynen behöver göras i ett bredare perspektiv. Eventuella justeringar inom ETS är inte helt oberoende av de regelverk som gäller för redovisning och användning av biogas inom andra områden, till exempel utsläpp inom den icke-handlande sektorn samt skattereduktion genom gröngasprincipen. Det behövs system för att kontrollera att samma mängd biogas inte tillgodoräknas flera gånger, varken inom samma område eller olika områden.

Miljötillstånd och tillsyn av biogasanläggningar (avsnitt 13.9)

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om att överväga att samla miljöprovningen av biogasanläggningar till en eller ett par länsstyrelser.

Vidare skriver utredningen att det kan finnas skäl att låta Naturvårdsverket utarbeta en vägledning till stöd för myndigheternas tillsyn över biogasanläggningarna. Naturvårdsverket instämmer i att ytterligare vägledning behövs för att göra tillsynen mer enhetlig i olika delar av landet. Naturvårdsverket förbehåller sig dock rätten att planera och bedöma under vilka former detta bör ske inom ramen för det uppdrag som Naturvårdsverket redan har.

Ytterligare satsningar behövs för att minska läckage av biogas

Naturvårdsverket noterar att betänkandet nämner det läckage av metan som sker i samband med produktionen för ”metanslipp” (avsnitt 5.5.2). Naturvårdsverket anser att problem med metanläckage inte lyfts tillräckligt i betänkandet och att det är viktigt att ta hänsyn till riskerna med metanläckage. Utan sådan hänsyn blir bedömningar av biogasens klimatnytta missvisande, och utan åtgärder mot läckage riskerar klimatvinster att gå förlorade.

Naturvårdsverket arbetar med att via mätningar öka kunskapen om läckagens omfattning och mycket tyder på att det är ett underskattat problem. Läckage kan ske i samtliga steg från produktion, uppgradering, lagring, distribution och i användningsfasen (även i fordonens bränslesystem). Beroende på status och ålder på anläggningar som hanterar natur- eller biogas kan det finnas många läckagepunkter som sammantaget bidrar till att sänka biogasens klimatnytta.

Naturvårdsverket ser det som angeläget att resurser satsas på att minska läckage från tekniska system. Staten bör överväga att styra mot sådan användning och sådana anläggningar som minskar risken för läckage.

Förslag på förtydligande av författningsförslag

Naturvårdsverket bedömer att författningsförslaget behöver förtydligas i vissa delar innan ett eventuellt beslut. Naturvårdsverkets föreslår förtydliganden för att undvika tillämpningsproblem, enligt detaljsynpunkter nedan.

Vissa paragrafer som är gemensamma för alla stöd bör sammanföras - 8, 15 och 19 §§, sista styckena i 13, 17 och 20 §§ samt 3 §

Såväl 8 som 15 och 19 §§ innehåller regler med samma innebörd. Även 13 § andra stycket, 17 § tredje stycket och 20 § tredje stycket innehåller likalydande regler. Förordningen skulle bli tydligare om dessa sex paragrafer fördes samman till två paragrafer som skulle kunna placeras före 7 – 20 §§ som behandlar förutsättningarna för respektive stöd och ha rubriken ”Förutsättningar för samtliga stöd”. Under denna rubrik skulle även 3 § om att stöd lämnas i mån av tillgång på medel kunna tas in.

26 § bör förtydligas avseende från när längsta stödperiod räknas

I 26 § stadgas att stöd för en anläggning får som längst lämnas under tio år. Enligt 26 § andra stycket ska en ny stödperiod gälla om nybyggnader eller nyinvesteringar görs som medför att anläggningen ska anses som en ny anläggning. Det framgår dock inte av 26 § andra stycket från när den nya stödperioden ska räknas, vilket bör anges i paragrafen. Frågan om när det ska anses röra sig om en ny anläggning måste visserligen bedömas i varje enskilt fall. Naturvårdsverket anser dock att det bör övervägas om det i paragrafen är möjligt att ge exempel på faktorer som får beaktas vid den bedömningen i syfte att åstadkomma en mer rättssäker tillämpning och förutsebarhet för sökandena.

41 § Bemyndiganden

Naturvårdsverket konstaterar att 21 § i författningsförslaget, som reglerar vad en ansökan ska innehålla, är allmänt hållen. Naturvårdsverket anser att det bör övervägas om bestämmelsen kan preciseras eller om Jordbruksverket bör ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om de uppgifter och handlingar som ska ingå i en ansökan om stöd.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Maja Cederlund, Miriam Münnich Vass och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:
Miljödepartementet